

ГАРАНТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Иванова Н.Л., Подольский Д.А.*

Аннотация:

Гарантии государственных служащих как инструмент привлечения на государственную службу профессиональных кадров являются важным элементом кадровой политики государства. Цель исследования – ответить на вопрос: является ли наличие гарантий стимулом достижения более высоких результатов в деятельности или же остается лишь фактором стабильности и безопасности? Для этого проанализированы: отношение к различным гарантиям государственных служащих; особенности восприятия системы гарантий служащими с опытом работы и потенциальными кандидатами на замещение вакантных должностей государственной службы. В частности, оценке привлекательности государственной службы для квалифицированных кадров посвящено исследование, проведенное авторами в 2016 г. Были опрошены руководители различных подразделений органов государственного управления (64 человека), проинтервьюированы руководители высшего ранга (пять человек). Изучению восприятия гарантий кандидатами, поступающими на государственную службу, посвящено исследование, проведенное в 2015–2016 гг. В нем приняли участие кандидаты на замещение должностей государственной гражданской службы в возрасте 25–55 лет. Исследования показали, что гарантии государственных гражданских служащих воспринимаются большинством опрошенных как действенная мера привлечения квалифицированных специалистов на государственную службу благодаря своей стабилизирующей и статусно-репутационной роли. В то же время они не являются стимулирующим фактором повышения эффективности деятельности государственных служащих. Полученные данные и выводы авторов могут быть полезны для совершенствования института социальных гарантий.

Ключевые слова: кадровая политика; качество государственного управления; государственные гарантии; государственные гражданские служащие; государственная служба.

* Иванова Наталья Львовна – доктор психологических наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: nivanova@hse.ru

Подольский Дмитрий Андреевич – кандидат психологических наук, доцент кафедры теории организаций департамента Государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: dpodolskiy@hse.ru

Качество государственного управления определяется жизнеспособностью государства в конкретной исторической ситуации. В современных условиях в России, также как и во многих других странах, где проходят экономические и социальные реформы, государственная служба является фактором укрепления и модернизации общества. Необходимо обеспечить привлечение на государственную службу специалистов, профессионально подготовленных к выполнению сложнейших задач, стоящих перед государством. Потребность в кадрах, способных продуцировать новые идеи, думать о благе страны и людей, противостоять «соблазнам власти», существует практически всегда и на любом уровне управления. Для удовлетворения этой потребности требуется комплекс мер, связанных с эффективными механизмами рекрутинга, обучения, продвижения персонала, с созданием правовых, социально-экономических и управленческих условий их деятельности. На это направлена современная кадровая политика государства, которая в государственных органах становится важным средством привлечения, использования и оптимизации ресурсов путем поиска соответствующих механизмов и технологий, стимулирующих высокий уровень деятельности государственных служащих.

Кадровая политика последних лет связана с задачами повышения эффективности, изменения статуса и механизмов контроля деятельности государственных служащих, создания кадровых ресурсов и т.п. Это закреплено в ряде документов, таких как Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», Указы Президента РФ, продлевавших действие программы на 2006–2007 и 2009–2013 гг., и ряде других. В то же время кадровая политика пока еще не может обеспечить привлечение в органы власти людей, которые бы в полной мере соответствовали современным социально-политическим и экономическим требованиям по своим профессиональным и личностным качествам. Поэтому одной из основных тенденций развития кадровой политики является создание условий укрепления профессиональной мотивации и идентичности государственных служащих. С этим связано обеспечение высокого качества кадрового потенциала.

Можно выделить ряд проблем развития и реализации кадровой политики, которые влияют на всю систему работы с кадрами в сфере государственного управления (Иванова, Васильев, 2011). Одна из главных проблем, на наш взгляд, связана с перестройкой ценностно-смысловой сферы, социально-политического мышления людей. Под влиянием социально-экономических изменения в нашей стране произошло изменение (порой достаточно резкое) взгляда на труд, отношения в трудовых коллективах, ценности жизни и труда, жизненные перспективы и т.д. Все это проявляется в смене ценностных принципов, которые многие годы служили ориентирами при формировании кадровой политики и попытках разработки новых правил деятельности, регламентирующих работу с кадрами.

При выделении новых принципов учитываются социальные ожидания и требования к кадрам государственной службы, соответствующие современным реалиям (Вагина, 2009, Прокопьева, 2008). Например, в со-

временной кадровой политике все более явно проявляются следующие принципы:

- отбор на государственную службу лучших россиян, способных работать на уровне новой управленческой парадигмы;
- продвижение государственных служащих преимущественно на основе конкурса и сложных экзаменов;
- ежегодная аттестация всех чиновников независимыми аттестационными комиссиями на основе четко определенных критериев;
- персональная ответственность государственных чиновников за результаты своей деятельности;
- гласность работы аппарата государственной службы;
- баланс интересов государственных служащих и потребностей общества.

Эти принципы во многом служат основой разработки конкретных концепций и механизмов реализации кадровой политики. Они отражают тенденции кадровой политики, связанные с обеспечением стабильности кадрового состава и в то же время получения высоких результатов их деятельности. Но их реализация на практике сталкивается с некоторыми важными особенностями современного общества, такими как неустоявшиеся ценностно-смысловые ориентиры и направленность. Соответственно, и люди, разрабатывающие и реализующие кадровую политику, не обладают единым идентификационным стержнем, который бы позволил им как четко формулировать ценности и принципы кадровой политики, так и придерживаться этих требований на практике. В связи с этим на практике остро встает проблема социального и профессионального самоопределения, формирования социальной идентичности кадров, которые составляют костяк организации. Неслучайно исследования социальной идентичности личности относятся сегодня к наиболее востребованным в практике управления благодаря апелляции к формированию самосознания индивида как члена группы или организации (Иванова, Мортон, 2010). Сегодня в организации работают вместе представители разных социально-политических групп, которые по-разному видят свое место в социальных и профессиональных группах, испытывают разные чувства по отношению к происходящим в обществе событиям. От их интерпретации ситуации во многом зависит их конкретная деятельность. В то же время вопрос идентичности – это вопрос социального и профессионального статуса личности. Поэтому необходимо формировать у государственных служащих гражданскую и профессиональную идентичность, в основе которой – уважение к своей профессиональной среде и мотивации к качественному выполнению работы. Формирование идентичности – сложный и длительный процесс. Требуется высокий уровень отбора и профессиональной подготовки кадров, способных в своем сознании охватить всю многогранность государственной службы и в то же время ее четкую нацеленность на результат.

Важнейшим условием создания необходимой мотивации государственных гражданских служащих является система государственных гарантий, которая закреплена Федеральным Законом N 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации». По своему содержанию гарантии

представляют собой определенный уровень социальной и правовой защищенности гражданских служащих со стороны государства. В Законе отмечается, что государственные гарантии служат для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы, а также для компенсации ограничений.

Значимость исследования государственных гарантий связана с их ролью в качественном осуществлении государственного управления. Очевидно, что гарантии государственных гражданских служащих должны отвечать современным потребностям общества и государства.

В литературе можно встретить как использование понятия государственные гарантии гражданских служащих, так и социальные гарантии. В работах, где основное внимание уделяется правовому статусу и правовым аспектам деятельности государственных служащих, как правило, речь идет о государственных гарантиях (Малышева, 2012; Фомина, 2007; и др.). Так, в работе С.В. Фоминой подчеркивается главная смысловая направленность государственных гарантий, связанная с правами граждан, по отношению к которым государство берет на себя материальные обязательства как компенсацию налагаемых законом ограничений (Фомина, 2007). Когда исследуются вопросы социальной защищенности и поддержания социального статуса государственных гражданских служащих, как правило, применяется термин социальных гарантий (Неупокоев, 2004). В этом случае упор делается на задачах, связанных с формированием целостной системы правовых гарантий и материальных стимулов, направленных на привлечение на государственную службу высокопрофессиональных, работоспособных, добросовестных, обладающих деловой активностью специалистов (Неупокоев, 2004, с. 3). Но, по сути, оба термина настолько близки, что в работах как правовой, так и социологической или социально-психологической направленности они используются часто как взаимозаменяемые. Как отмечает Г.А. Малышева, государственные гарантии на гражданской службе являются важнейшим способом обеспечения социальной защищенности гражданских служащих, правовым механизмом защиты их прав и свобод, а также соблюдения их законных интересов (Малышева, 2012, с. 3).

В нашей работе мы будем оперировать термином «гарантии», подразумевая всю совокупность мер, направленных на обеспечение стабильности социального и правового статуса государственного служащего.

Спектр законодательно закрепленных гарантий достаточно широк, это гарантии как служебно-правовой защиты, так и социально-экономического и социально-бытового характера.

На основе анализа документов мы выделили следующие группы государственных гарантий.

1. Гарантии служебно-правовой защиты:
 - профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

- замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;
 - защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом.
2. гарантии социально-экономического характера:
- равные условия оплаты труда;
 - право государственного гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
 - условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
 - отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных отпусков;
 - медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи;
 - обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности;
 - государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.
3. гарантии социально-бытового характера:
- компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных законодательством;
 - единовременная субсидия на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы.

Стоит обратить внимание на то, что государственным гражданским служащим законом гарантированы права на равные условия оплаты труда, своевременное получение денежного содержания в полном объеме, что является важнейшим регулятором деятельности служащих (Корнийчук, 2007).

Дифференциация гарантий государственных служащих предполагает учет таких факторов, как мотивация и социальная направленность специалистов и руководителей в сфере государственного управления, показатели эффективности деятельности, уровень развития компетенций.

Несмотря на то что гарантии законодательно закреплены, можно отметить недостаточное понимание как гражданами, так и самими государственными служащими основной сути гарантий, поскольку существуют проблемы, связанные с определением гарантий государственных гражданских служащих, способами их предоставления и т.п. Например, нормы, которые устанавливают гарантии, закреплены различными нормативными

актами, что усложняет их систематизацию и понимание, а также не все нормы подкреплены обеспечительным механизмом (Малышева, 2012).

В целом гарантии государственных служащих достаточно четко определены как комплекс финансовых, организационных, социальных и стимулирующих мероприятий государства, направленных на обеспечение государственным служащим условий для эффективного исполнения своих обязанностей и на закрепление на государственной службе в течение всего периода работы (Вагина, 2009). Но в этой трактовке не учитываются некоторые важные моменты. В частности, гарантии выступают необходимым условием компенсации запретов, специальных прав, ограничений при осуществлении гражданскими служащими своих компетенций и полномочий, закрепляют особый правовой статус гражданских служащих, который предполагает наличие специальных инструментов, имеющихся в арсенале государства, включая механизм стимулирования (Матвеев, 2011). Поэтому понятие гарантий гражданских служащих предполагает ориентацию на их компенсационный характер в связи с наличием особого правового статуса гражданских служащих и со значимостью их деятельности для населения в целом.

Отметим, что в обществе сложилось определенное кастовое понимание гарантий гражданских служащих. К сожалению, некоторые граждане представляют гарантии как составную часть образа потенциального коррупционера. Возможно, что это связано с отношением к кадровой политике как таковой. К сожалению, в обыденном сознании кадровая политика воспринимается как манипуляция кадрами, а применительно к высшим этапам государственного управления – как патронаж над ключевыми должностями, которые нередко оказываются предметом открытых или закулисных торгов. Как отмечают исследователи, такое упрощенное понимание государственной кадровой политики небезопасно для общественных интересов, поскольку кадровая политика демократических стран может строиться только на приоритете идей деятельностного подхода, т.е. привлечения к государственному управлению профессионалов. Если они работают в интересах общества, а механизм востребованности их профессионального опыта юридически надежно обеспечен, не важно, к какой партии или «команде» принадлежат эти специалисты (Турчинов, 2001).

Учитывая это, можно сказать, что, хотя понятие государственных гарантий четко зафиксировано в законодательстве, сложившиеся общественные представления могут размывать первоначальную суть данного понятия. Кроме того, они могут негативно влиять на мотивацию государственных гражданских служащих и готовность профессиональных специалистов и руководителей замещать должности государственной гражданской службы.

Несмотря на актуальность и значимость гарантий для эффективности института государственной службы, они до сих пор не были объектом рассмотрения с позиции получателей государственных услуг и потенциальных кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Для развития системы гарантий и более эффективного использования данного инструмента в управлении необходимо исследовать вопросы, связанные не только с сущностью гарантий, но и с особенностями их вос-

приятия гражданскими служащими и обществом в целом. Изучение социального восприятия социальных гарантий позволяет определить те реально работающие механизмы в системе социальных гарантий, которые дают возможность привлекать и удерживать на государственной службе профессионально подготовленные и мотивированные кадры.

Проведенный анализ позволил нам определить вопросы, касающиеся возможностей использования социальных гарантий как элемента существующей кадровой политики. В рамках данной статьи мы остановимся на следующих вопросах: 1) являются ли гарантии фактором привлечения квалифицированных кадров на государственную службу? 2) все ли существующие гарантии одинаково привлекательны для государственных гражданских служащих? 3) как гарантии воспринимаются потенциальными кандидатами, поступающими на государственную службу?

Гарантии как фактор привлечения квалифицированных кадров на государственную службу

В целом гарантии рассматриваются исследователями как один из факторов привлекательности государственной гражданской службы для граждан, что является одной из задач кадровой политики государства (Охотский, 2003). Однако, учитывая сложность современных задач, стоящих перед руководителями в сфере государственного управления, гарантии должны рассматриваться как инструмент привлечения квалифицированных и подготовленных кадров. Среди важных требований, предъявляемых к государственным служащим, можно выделить уровень подготовки, а также управленческие навыки. Кроме того, система гарантий как инструмент кадровой политики должна учитывать ценностно-мотивационные особенности государственных служащих и специфику государственной службы в целом.

Ряд зарубежных исследователей данной проблемы фокусируются на оценке мотивации служения (public service motivation, PSM) (Bright, 2005). Это основано на подходе Д. Перри, согласно которому наличие мотива служения является характерным качеством государственных гражданских служащих и позволяет им реализовывать задачи в сфере государственного управления за счет возможности получать взамен своих усилий пространство для самореализации, влияние на реализацию принципов справедливости в обществе и т.д. (Perry, 1996). То есть сама специфика государственной службы является своеобразным стимулом для работы и соответствует потребности государственных служащих в служении. При этом исследователи также отмечали, что наличие мотивации служения не может быть единственным фактором привлечения на государственную службу. Так, материальная мотивация опосредует взаимосвязь между стремлением реализовывать потребность в служении обществу и удовлетворенностью работой, что напрямую сказывается на эффективности деятельности государственных служащих (Лиу, Танг, 2014). Особенno это касается государственных служащих, которые находятся на низких и средних уровнях должностной иерархии (Gabris and Simo, 1995). Следовательно, необходимо разработать такие

инструменты стимулирования государственных служащих, которые бы учи- тывали более сложную и дифференциированную систему мотивов поступле- ния на государственную службу.

Говорить о том, что система гарантит в полной мере выполняет функцию удержания и привлечения квалифицированных кадров, можно только убедившись, что эти гарантиты являются реально действующим инструмен- том, стимулирующим к достижению более высоких результатов, в противо- вес эффекту гарантит как «тихой гавани». При этом нельзя недооценивать аспекты стабильности и безопасности, обеспечение которых является важ- ным элементом системы гарантит. Разделение функций гарантит как обе- спечение стабильности или стимулирования к инновациям особенно акту- ально в ситуации социально-экономических перемен.

Важно подчеркнуть, что гарантиты являются неотъемлемой составля- ющей правового статуса государственного служащего, эффект их влияния на результативность деятельности чиновников остается недостаточно ис- следованным. С одной стороны, система гарантит рассматривается как дей- ственный инструмент обеспечения стабильности кадров на государственной службе (Смагина, 2002), а также способ поддержания чувства удовлетво- ренности, престижности государственной службы (Навалихина, 2007). От- мечается, что она позволяет обеспечить необходимые стимулы професси- онального развития и в то же время поддержать статус государственных служащих (Прокопьева, 2008). С другой стороны, показано, что существую- щая система гарантит не способствует повышению результативности дея- тельности госслужащих (Бедняков, 2012).

Оценке привлекательности государственной службы для квалифици- рованных кадров было посвящено исследование, проведенное нами в 2016 г. Мы опросили руководителей различных подразделений органов государ- ственного управления ($N=64$), а также взяли интервью у руководителей выс- шего ранга ($N=5$). Вопросы касались отношения к системе гарантит, при- влекательности существующих гарантит, проблемных моментов реализации сложившейся практики применения гарантит и т.п.

Мы приводим здесь данные, касающиеся отношения к системе гарантит для государственных служащих на основе данных, полученных при от- вете на два вопроса. Первый был связан с оценкой прошлого и настоящего в выборе карьеры: «Какие критерии повлияли на Ваш выбор начать карьеру на государственной службе?». Предлагалось выбрать не более трех кри- териев из пяти: заработка плата, стабильность и социальные гарантиты, жела- ние приносить пользу обществу, престижность и социальный статус, реали- зация творческого потенциала. Результаты обобщения полученных данных приведены в таблице 1.

Из данных, представленных в таблице, видно, что гарантиты являют- ся существенным фактором выбора государственной службы в качестве карьерного пути (их отметили 25% опрошенных). В то же время этот кри- терий несколько ниже критерия «Желание приносить пользу», что отчасти подтверждает подход Д. Перри к роли мотивации служения обществу и го- сударству в деятельности государственных служащих.

Таблица 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос о критериях
выбора государственной службы в настоящее время, %**

Критерий				
Заработка плата	Стабильность и социальные гарантии	Желание принести пользу обществу	Престижность и социальный статус	Реализация творческого потенциала
18,3	25	28,3	15	13,3

Источник: Исследования авторов, проведенные в 2015–2016 гг.

Второй вопрос был связан с представлением о построении карьеры в будущем с целью выявления существующих тенденций выбора профессионального пути подготовленными и профессиональными кадрами. Предлагалось ответить на вопрос: «Какие критерии станут определяющими для профессиональных и подготовленных кадров при выборе карьеры государственного служащего в ближайшем будущем?». Обобщение полученных данных позволило выделить критерии выбора карьеры государственного служащего в будущем (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение ответов респондентов, на вопрос о критериях
выбора карьеры на государственной службе в будущем, %**

Критерий				
Заработка плата	Стабильность и социальные гарантии	Желание принести пользу обществу	Престижность и социальный статус	Реализация творческого потенциала
17,9	28,4	9	31,3	13,4

Источники: Исследования авторов, проведенные в 2015–2016 гг.

Здесь также высоко выражен критерий «Стабильность и социальные гаранции» (28,4%). Несколько выше оказался критерий «Престижность и социальный статус» (31,3%), а критерий «Желание принести пользу обществу» снизился до минимального значения по сравнению с другими критериями (9%). В рамках данной статьи мы не ставим перед собой задачу объяснения подобного изменения. Мы относим это к целям специального исследования. В данном случае нам важно отметить, что базовыми факторами, которые будут определять выбор карьеры на государственной гражданской службе в ближайшем будущем, являются социальные гаранции и социальный статус. Иными словами, это вопросы социальной защищенности и определенности, выраженные в проблеме идентичности, о которой шла речь выше.

Интервью руководителей высшего ранга показало, что правовая защищенность, материальные гаранции являются не просто привлекательными сторонами деятельности государственных служащих, но и факторами уверенности и профессиональной определенности работников этой сферы. Каждый руководитель обращал внимание на важность гарантит, особенно таких, как госу-

дарственное пенсионное обеспечение, медицинское страхование. В то же время они отмечали, что не видят четкой связи механизма предоставления гарантий с эффективностью деятельности. Они считают, что необходимы дополнительные проработки вопроса о практике применения гарантий и поиск действенных рычагов влияния на результаты деятельности государственных служащих.

Проведенный анализ позволяет выделить три смысловых блока параметров привлекательности гарантий для государственных служащих: а) инструмент стабильности и материально-правовой защиты, б) инструмент определенности, маркер идентичности или статуса; в) инструмент деятельности, стимул развития. В практике применения гарантий в большей степени работает первый параметр, связанный со стабильным выбором профессии. В определенной степени проявляется и второй блок параметров, связанный с формированием идентичности. Но пока еще сложно сказать, что гарантии государственных служащих являются фактором их эффективной деятельности и профессионального развития.

Данные исследования позволили подтвердить предположение о значимости гарантий, однако в приведенном выше опросе речь шла скорее об институте гарантий, нежели о конкретных гарантиях. Некоторые гарантии могут быть привлекательны для государственных служащих, в то время как другие могут быть невостребованными и не влиять на выбор поступления на государственную службу.

Наиболее привлекательные гарантии для государственных служащих

Обратимся к исследованиям, проведенным нашими коллегами. На основе анализа результатов опроса, проведенного ВЦИОМ и НИУ ВШЭ в 2011 г., А.В. Клименко и Н.Н. Клищ выделяют наиболее привлекательные гарантии, а также анализируют мотивационные предпочтения государственных гражданских служащих (Клименко, Клищ, 2012). В качестве метода сбора информации использовалась анкета, состоящая из 62 вопросов, часть из которых относилась к тематике удовлетворенности государственными гарантиями. Всего в опросе приняло участие 1510 человек, состоящих на государственной гражданской службе на федеральном и региональном уровне, а также муниципальные служащие.

Обобщение ответов государственных гражданских служащих на один из вопросов анкеты («Какие из перечисленных ниже стимулов к ответственному и добросовестному выполнению работы являются для вас наиболее значимыми?») позволило выделить пять групп мотивационных факторов:

- ориентация на достижение стратегической цели;
- самореализация гражданских служащих;
- престиж государственной гражданской службы;
- служение государству и обществу;
- стабильность и социальные гарантии гражданских служащих.

Наиболее привлекательными стимулами поступления на государственную службу для большинства опрошенных гражданских служащих (75,7%) являются факторы гарантий и социальной защищенности, из которых более половины респондентов отдельно выделяют материальную составляющую.

Аналитическое исследование А.В. Клименко и Н.Н. Клища показывает, что один из важных стимулов для госслужащих – это субсидия на приобретения жилья (54%), однако доля госслужащих, получающих данную субсидию, не превышает 2%. Эти данные указывают на возможность внедрения субсидируемых ипотечных схем и расширение практики выделения служебного жилищного фонда. Внедрение подобных типов гарантий позволило бы создавать стимулы для повышения эффективности государственных служащих за счет большей привязки типа гарантий и их объема к результатам деятельности (Клименко, Клищ, 2012).

В рамках исследования, проведенного экспертно-аналитическим центром РАНХиГС, проводился анализ направления дальнейшего реформирования системы государственной гражданской службы (Калмыков, Краснопольский, 2016). Были опрошены эксперты: N=242, из них 34% – госслужащие («внутренние эксперты»), 66% – «внешние эксперты», – которые не менее пяти лет на момент опроса определенным образом профессионально взаимодействовали с органами гражданской службы. Авторы выявили парадоксальную ситуацию, связанную с тем, что оклад составляет всего 20–30% от общего фонда оплаты труда государственных служащих. Остальные 70–80% – это стимулирующие надбавки и премии, что снижает их значимость и мотивационную составляющую. Подобная ситуация не позволяет создать меры стимулирования, основанные на системе достижений с учетом результатов работы. На основе исследования авторы показали, что ведущим мотивом выбора государственной службы является устойчивость и сравнительная надежность работодателя, а важным мотивом в рамках прохождения государственной гражданской службы выступает стремление к служебному росту.

Результаты проведенного нами в этом году интервьюирования руководителей государственной службы (N=5) показали важность гарантированного материального вознаграждения, пенсионного обеспечения и медицинского страхования.

Содержательный анализ предпочтаемых гарантий позволяет сказать, что оказываемый ими эффект в первую очередь направлен на поддержание стабильности системы социальной защиты государственных гражданских служащих. При этом не прослеживается связь гарантий с влиянием на стремление к изменениям, результативности деятельности у государственных служащих. Так, рассматривая привлекательность государственного пенсионного обеспечения, можно отметить, что данная гарантия, имеющая, по сути, отсроченный эффект, напрямую не связана с результатами деятельности государственного служащего, что создает сложности в использовании данного инструмента для повышения эффективности деятельности государственных служащих. Косвенным подтверждением направленности системы гарантий скорее на стабильность, нежели на стимуляцию к изменениям в привязке к результатам деятельности государственных служащих, служат данные опроса, показывающие, что существует недостаток в выборе госслужащими гарантий с учетом их потребностей и интересов.

Все это делает актуальным изучение развития системы гарантий и практики их применения в целях повышения эффективности служебной деятельности.

ности и, как следствие, привлечения на государственную службу профессиональных кадров, стимулирования эффективного и качественного исполнения служащими своих полномочий.

Потенциальный эффект гарантii изучался на основе анализа мнений самих государственных служащих. Однако возможно, что восприятие гарантii государственными служащими отличается от мнения потенциальных кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Восприятие гарантii в обществе

В 2015–2016 гг. мы провели опрос с целью изучения восприятия гарантii кандидатами, поступающими на государственную службу. Выборку составили потенциальные кандидаты на замещение должностей государственной гражданской службы в возрасте 25–55 лет (N=67). Все участники опроса про демонстрировали желание поступить на государственную службу.

Респондентам была предложена анкета, включающая вопросы, касающиеся оценки значимости отдельных видов гарантii (при этом респонденты могли выбрать и оценить как значимые для себя несколько гарантii). Анализ полученных в рамках опроса данных проводился в разбивке по возрастным группам респондентов.

Основываясь на ответах опрошенных, была составлена карта мотивационных предпочтений различных возрастных групп респондентов. Так, для работников до 30 лет наиболее значимой гарантii является стабильность заработной платы, для сотрудников 31–35 лет – социальный статус, который дает возможность принести пользу населению, для респондентов старше 45 лет в первую очередь важна стабильность занятости. При этом в целом по выборке кандидатов на замещение должностей государственных гражданских служащих в качестве наиболее популярных видов гарантii были отмечены медицинская страховка (65% всех выборок) и пенсионное обеспечение (42% всех выборок).

Результаты показывают, что среди кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы есть тенденция восприятия гарантii как инструмента сохранения правового статуса государственного служащего. Государственные гарантii воспринимаются скорее как фактор стабильности, нежели стимул к изменениям и повышению эффективности деятельности.

Важность медицинской страховки, заработной платы, пенсии государственных гражданских служащих предопределяет стереотипное восприятие чиновников, которым предоставляются специальное лечение в комфортных стационарах, высокая заработка плата и большая пенсия. Так, заработка плата фигурирует почти во всех ответах респондентов, что позволяет выявить необходимость предоставления основных гарантii гражданских служащих в глазах среднестатистических граждан РФ.

Отметим, что при ответе респондентов на вопрос «Какие гарантii повлияли бы на Ваш выбор при устройстве на гражданскую службу?», как и при ответе на вопрос о наиболее важных гарантiiах, респонденты выбирали высокую заработную плату и медицинскую страховку. Сложность

получения информации о государственной гражданской службе формирует социальные ожидания обывателей о закрытой бюрократической системе с характерными свойствами в виде стабильной заработной платы, высокой долей социальной ответственности и дополнительных льгот. При этом более половины респондентов (53,7% ответов) указали на необходимость предоставления государственным гражданским служащим как основных, так и дополнительных гарантий, которые, однако, необходимо совершенствовать (80,6% ответов опрашиваемых). Подобные ответы позволяют говорить об особенностях социального восприятия государственных гарантий гражданских служащих, которое формируется у населения в условиях ограниченных знаний о формальной бюрократической среде.

Респонденты ассоциируют государственную службу со стабильностью, при этом соответствующие характеристики стали бы для респондентов важными при их возможном выборе карьерной траектории на государственной службе. Если в ответах на вопрос о приоритетных характеристиках государственных служащих респонденты отмечают стабильность, заработную плату, гарантии государственной службы, то их представление о государственном служащем связывается с выполнением монотонной, рутинной работы с использованием специальных прав и ресурсов. Респонденты четко разграничивают важные характеристики для государственных служащих и характеристики, которые необходимы для них самих при устройстве на государственную службу.

Данные опроса потенциальных кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы позволяют нам сделать выводы о роли и функциях системы государственных гарантий при реализации кадровой политики. Молодые специалисты в большей степени ориентированы на профессиональное признание и прагматичные стремления к расширению социальной сети, которая позволит стремительно преодолеть карьерную иерархичную лестницу. Для старших поколений служение государству, пенсии и стабильность являются превалирующими факторами, которые усиливают сегрегацию рассматриваемых возрастных групп. При этом система государственных гарантий не обладает необходимой гибкостью и возможностью «подстраиваться» под интересы отдельных целевых групп кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Знания, полученные потенциальными кандидатами о системе гарантий государственных гражданских служащих, касаются скорее тех из них, кто в большей степени связан с сохранением правового статуса государственного служащего и ориентирован на поддержание стабильности системы, нежели на стимулирование к эффективной деятельности. В этой части представления действующих государственных служащих и кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы во многом совпадают.

Выводы

Проведенный анализ позволяет отметить, что система гарантий гражданских служащих является важным элементом кадровой политики, поскольку способствует привлечению кадров в эту сферу. С одной стороны, она высту-

пает в качестве атрибута особого правового статуса государственных гражданских служащих, с другой – является важным мотивационным фактором.

Привлекательность гарантий для государственных служащих потенциально обеспечивается тремя блоками параметров: а) инструмент стабильности и материально-правовой защиты, б) инструмент определенности, маркер идентичности или статуса; в) инструмент деятельности, стимул развития. Но в реальной практике пока еще недостаточно актуализированы параметры формирования идентичности и профессионального развития. Поэтому при формировании кадровой политики необходимо учитывать все три смысловых компонента гарантий (защищенность, определенность, развитие).

Гарантии, наиболее важные для многих государственных служащих, касаются материальных аспектов деятельности (зароботная плата, оплачиваемый отпуск), стабильности их социального и материального положения. Это позволяет сделать вывод о том, что потенциальным направлением развития института гарантий является создание устойчивых связей между гарантиями и результатами деятельности. Возможной альтернативой выступает внедрение системы «эффективного контракта» в этой сфере.

Для самих государственных служащих гарантии являются важным фактором поступления на государственную службу. При этом гражданами предоставление основных и дополнительных гарантий гражданским служащим воспринимается как необходимое условие последовательного совершенствования института государственной службы. Социальные гарантии являются стимулом выбора профессии, профессионального обучения и развития, укрепления статуса государственных служащих в обществе.

Дальнейшее развитие и совершенствование системы государственных гарантий может быть связано не только с введением большей дифференциации гарантий в соответствии с интересами целевых групп государственных служащих, но и с большей открытостью системы гарантий для населения.

Эффективность реализации принципов функционирования гарантий зависит от единого восприятия гарантий кандидатами на замещение должностей государственной гражданской службы. Недостаточная ясность и прозрачность системы гарантий могут негативно сказываться на привлечении молодых и профессиональных кадров на государственную службу. Кроме того, выделенные различия в восприятии гарантий государственными служащими разных возрастных групп показывают, что молодыми специалистами положительно воспринимаются: профессиональное признание, прагматичные стремления к расширению социальной сети, возможность карьерного роста. Старшими поколениями положительно воспринимаются: служение государству, стабильность, возможность получения хорошей пенсии.

Проведенный анализ системы гарантий с позиции как государственных служащих, так и кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы позволяет говорить о необходимости разработки комплексных подходов к управлению кадрами, в том числе с учетом возможностей применения системы государственных гарантий как инструмента кадрового менеджмента.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бедняков Д.В. Эффективность профессиональной деятельности государственных служащих. Автореф. дисс. ... канд. эк. н. – М. – 2012.
2. Вагина Л.В. Кадровая политика. – М.: РАГС, 2009.
3. Иванова Н.Л., Васильев О.А. Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 171–187.
4. Иванова Н.Л., Мортон Т. Проблема социальной идентичности в исследовании организаций: основные подходы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 89–102.
5. Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А. Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Вестник Московского университета. – Серия XXI. – № 2. – 2016. – С. 44–61.
6. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Российский чиновник – задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 23–32.
7. Корнийчук Г.А. Государственные служащие: Особенности регулирования труда. – М.: Альфа-Пресс, 2006.
8. Лиу Б.Ч., Танг Т.Л. Действительно ли любовь к деньгам ослабляет взаимосвязь между мотивацией служения обществу и удовлетворенностью работой? На примере государственных служащих в Китае // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 171–194.
9. Малышева Г.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования. Автореф. дисс. ... канд. юр. н. – Воронеж. – 2012.
10. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: монография. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2011.
11. Навалихина Ю.А. Эффективность гарантий социальной защиты судей в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юр. н. – М. – 2014.
12. Неупокоев М.Д. Социальные гарантии государственных гражданских служащих. Автореф. дисс. ... канд. социол. н. – М. – 2004.
13. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 24–31.
14. Прокопьева В.Г. Современные кадровые технологии государственной и муниципальной службы и новое качество государственной власти // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. – 2008. – Выпуск № 2 (3). – URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/02/09/> (дата обращения: 11.11.2016).
15. Смагина И.А. Гарантии как элемент административно-правового статуса государственного и муниципального служащего. Дисс. ... канд. юр. н. – Саратов. – 2002.
16. Тавокин Е.П. Российский коррупционер в социологическом измерении // Государство и общество. Мониторинг общественного мнения 2 (120). Март-апрель. – 2014. – С. 89–95.

17. Турчинов А.И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и труд. – 2001. – № 7. – С. 58–59.
18. Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. – 2007. – № 4. – С. 43–60.
19. Bright L. Public Employees with High Levels of Public Service Motivation // Review of Public Personnel Administration. June. 2005. Vol. 25. N. 2. P. 138–154.
20. Gabris G.T., Simo G. Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions // Public Personnel Management. 1995. N. 24. P. 33–51.
21. Perry J.L. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity // Journal of Public Administration Research and Theory January. 1996. Vol. 6. N. 1. P. 5–22.

GUARANTEES FOR CIVIL SERVANTS AS AN ITEM OF THE CURRENT PERSONNEL POLICY

Ivanova Natalia L.

Doctor of Psychology, Professor, Head of the Department of Organizational Theory, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: nivanova@hse.ru

Podolskiy Dmitriy A.

Candidate (PhD) in Psychology, Associate Professor, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: dpodolskiy@hse.ru

Abstract

Guarantees as an instrument to attract professional civil servants can be viewed as an item of public personnel management. The aim of the research conducted is to evaluate the link between state guarantees and performance assessment and the effect of social guarantees on motivation towards effectiveness. The authors evaluated research studies conducted in the sphere of perception of guarantees. In order to clarify the results gained in the studies analyzed in the paper the authors held an additional survey. The aims of the survey were to clarify the difference between guarantees and to reveal the perception of the candidates for the position in the public service. The authors inter-

viewed 5 public servants and made a survey on 64 public servants. The study revealed that guarantees are not linked with performance indicators that stimulate a public servant to demonstrate efficiency. The results of the study conducted could be implemented for the development of motivational instruments in the public sector.

Keywords: personnel policy; factor; state guarantees; state civil servants; the state.

Citation: Ivanova, N.L. & Podolskiy, D.A. (2017). *Garantii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh kak element sovremennoy kadrovoy politiki* [Guarantees for Civil Servants as an Item of the Current Personnel Policy]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 173–190 (in Russian).

REFERENCES

1. Bednyakov, D.V. (2012). *Effektivnost' professional'noy deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh*. [The Effectiveness of Professional Work of Civil Servants]. (PhD Thesis) Moscow.
2. Bright, L. (2005). Public Employees with High Levels of Public Service Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, June, vol. 25, no 2, pp. 138–154.
3. Fomina, S.V. (2007). Gosudarstvennye garantii kak element pravovogo statusa gosudarstvennykh sluzhaschikh [State Guarantees as an Element of Civil Servants Legal Status]. *Journal of Russian Law*, no 4, pp. 43–60.
4. Gabris, G. T. & Simo, G. (1995). Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management*, no 24, pp. 33–51.
5. Ivanova N.L. & Morton T. (2010). Problema sotsial'noy identichnosti v issledovanii organizatsiy: osnovnye podkhody [Social Identity Approach in Researching Government Institutions]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 89–102.
6. Ivanova, N.L. & Vasilyev O.A. (2011). Kadrovaya politika v gosudarstvennom upravlenii: problemy i poiski ikh resheniya [Human Resources Policy in the Public Management: Problems and Search for their Solution]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 171–186.
7. Kalmykov, N.N. & Krasnopol'skiy, I.A. (2016). Reformirovaniye sistemy gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Reforming the System of Public Service of the Russian Federation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya XXI*, no 2, pp. 44–61.
8. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2012). Rossiyskiy chinovnik – zadachi na segodnya [Russia's Civil Servant is Our Current Objective]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 23–32.
9. Korniychuk, G.A. (2006). *Gosudarstvennye sluzhashchie: Osobennosti regulirovaniya truda* [Government Employees: Peculiarities of Labor Regulation]. Moscow: Al'fa-Press.
10. Liu, B. Ch. & Tang, T. L. (2014). Deystvitel'no li lyubov' k den'gam oslablyaet vzaimosvyaz' mezhdu motivatsiy sluzheniya obshchestvu i udovletvorennost'yu rabotoy? Na primere gosudarstvennykh sluzhashchikh v Kitae [Does the Love of Money Moderate the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction? The Case of Chinese Professionals in the Public Sector]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 171–194.
11. Malysheva, G.A. (2012). *Gosudarstvennye garantii grazhdanskikh sluzhashchikh: sovremennoe administrativno-pravovoe regulirovaniye i napravleniya sovershenstvovaniya* [Civil Servants State Guarantees: Modern Administrative and Legal Regulation and Areas for Improvement]. (PhD Thesis). Voronezh.

12. Matveev, S.P. (2011). *Sotsial'naya zashchita gosudarstvennykh sluzhashchikh: teoreticheskie osnovy postroeniya sistemy, praktika osushchestvleniya i problemy pravovogo regulirovaniya: monografiya* [Civil Servants Social Protection: Theoretical Foundations of the System Construction, Practice of the Implementation and Legal Regulation Problems: Monograph]. Voronezh: Voronezhskiy institut MVD Rossii.
13. Navalikhina, Yu.A. (2014). *Effektivnost' garantiy sotsial'noy zashchity sudey v Rossiyskoy Federatsii* [Guarantees Effectiveness for the Social Protection of Judges in the Russian Federation]. (PhD Thesis). Moscow.
14. Neupokoev, M.D. (2004). *Sotsial'nye garantii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh* [State Civil Servants Social guarantees]. (PhD Thesis). Moscow.
15. Okhotskiy, E.V. (2003). Pravovoy status gosudarstvennogo sluzhashchego Rossiyskoy Federatsii [The Legal Status of a Civil Servant of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i parvo*, no 9, pp. 24–31.
16. Perry, J.L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, no 1, pp. 5–22.
17. Prokop'eva, V.G. (2008). Sovremennye kadrovye tekhnologii gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhby i novoe kachestvo gosudarstvennoy vlasti [Modern Personnel Technologies of the State and Municipal Service and a New Quality of State Power]. *Nauchnyy vestnik Ural'skoy akademii gosudarstvennoy sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo*. Vol. 2 (3). Available: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/02/09/> (accessed: 01 March, 2017).
18. Smagina, I.A. (2002). *Garantii kak element administrativno-pravovogo statusa gosudarstvennogo i munitsipal'nogo sluzhashchego* [Guarantees as an Element of State and Municipal Employees Administrative and Legal Status]. (PhD Thesis). Saratov.
19. Tavokin, E.P. (2014). Rossiyskiy korruptioner v sotsiologicheskem izmerenii. In: *Gosudarstvo i obshchestvo. Monitoring obshchestvennogo mneniya 2 (120) mart-aprel' 2014* [The Russian Corruptor in the Sociological Dimension. In: State and Society. Monitoring of the public opinion 2 (120) March-April 2014], pp. 89–95.
20. Turchinov, A.I. (2001). Sotsial'noe izmerenie gosudarstvennoy kadrovoy politiki [The Social Dimension of the State Personnel Policy]. *Chelovek i trud*, no 7, pp. 58–59.
21. Vagina, L.V. (2009). *Kadrovaya politika* [Personnel Policy]. Moscow: RAGS.